

UZASADNIENIE

Protokół Fakultatywny do Konwencji w sprawie *zakazu* stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania został przyjęty w dniu 18 grudnia 2002 r. rezolucją 57/199 podczas 57. sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Protokół podlega ratyfikacji przez każde państwo, które ratyfikowało lub przystąpiło do Konwencji, oraz jest otwarty do przystąpienia dla każdego państwa, które ratyfikowało bądź przystąpiło do Konwencji (art. 27).

Polska jest stroną Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, którą podpisała w dniu 13 stycznia 1986 r. oraz ratyfikowała w dniu 26 lipca 1989 r. (Dz. U. Nr 63, poz. 378). Zgodnie z art. 27 ust. 2 Polska jest zatem uprawniona do ratyfikacji Protokołu.

Protokół wchodzi w życie trzydziestego dnia po złożeniu Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych 20. dokumentu ratyfikacyjnego lub przystąpienia. Dla każdego państwa, które ratyfikuje Protokół lub do niego przystąpi po złożeniu 20. dokumentu ratyfikacyjnego lub dokumentu przystąpienia, Protokół wchodzi w życie trzydziestego dnia po złożeniu ich własnego dokumentu ratyfikacyjnego lub dokumentu przystąpienia (art. 28).

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej Protokół podpisał w dniu 5 kwietnia 2004 r. Stały Przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej przy Narodach Zjednoczonych w Nowym Jorku, Ambasador Janusz Stańczyk.

Celem Protokołu jest wzmocnienie ochrony wszystkich osób pozbawionych wolności przed praktykami tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania przez utworzenie systemu regularnych, kontrolnych wizyt przeprowadzanych w miejscach, gdzie przebywają osoby pozbawione wolności.

Protokół przewiduje powołanie tzw. „międzynarodowego mechanizmu prewencji” oraz „krajowych mechanizmów prewencji”. Zgodnie z art. 4 ust. 1 przez fakt związania Protokołem każde Państwo Strona zezwala na przeprowadzanie wizyt przez obydwa mechanizmy w jakimkolwiek miejscu pozostającym pod jego ju-

rysdykcją i kontrolą, gdzie przebywają lub mogą przebywać osoby pozbawione wolności na podstawie polecenia organu władzy publicznej bądź za jego namową, zgodą lub przyzwoleniem.

Jako międzynarodowy mechanizm prewencji powołany zostaje Podkomitet do spraw prewencji, w ramach Komitetu przeciwko torturom ONZ, działającego w oparciu o postanowienia Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Mandat Podkomitetu do spraw prewencji obejmuje w szczególności przeprowadzanie wizyt na terytorium Państw Stron, przedstawianie stosownych rekomendacji Państwom Stronom oraz współpracę i pomoc doradczą na rzecz krajowych mechanizmów prewencji (art. 11).

W celu umożliwienia Podkomitetowi do spraw prewencji realizacji jego mandatu, Państwa Strony zobowiązują się w szczególności przyjmować Podkomitet do spraw prewencji na swoim terytorium i udzielać mu dostępu do wszystkich miejsc zatrzymań, dostarczać wszelkich stosownych informacji, popierać i ułatwiać kontakty między Podkomitetem do spraw prewencji oraz krajowymi mechanizmami prewencji, analizować rekomendacje Podkomitetu do spraw prewencji oraz prowadzić z nim dialog na temat możliwych środków ich realizacji (art. 12).

Państwa Strony zobowiązują się ponadto przyznać Podkomitetowi do spraw prewencji nieograniczony dostęp do wszystkich informacji dotyczących:

- liczby osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań określonych w art. 4,
- liczby takich miejsc i ich położenia,
- traktowania osób pozbawionych wolności,
- warunków ich zatrzymania,

oraz nieograniczony dostęp do wszystkich miejsc zatrzymań, jak również możliwość odbywania prywatnych rozmów bez świadków z osobami pozbawionymi wolności oraz z każdą inną osobą, co do której Podkomitet do spraw prewencji uzna, że może ona dostarczyć stosownych informacji. Protokół gwarantuje również Podkomitetowi do spraw prewencji swobodę wyboru miejsc, które zechce odwiedzić, oraz osób, z którymi zechce odbyć rozmowy (art. 14).

Zakres działań podejmowanych przez Podkomitet do spraw prewencji w następstwie przeprowadzonej wizyty obejmuje w szczególności przedstawianie rekomendacji Państwu Stronie oraz publikację raportów na temat danego państwa. Co do zasady Podkomitet do spraw prewencji przedstawia swoje rekomendacje i uwagi Państwu Stronie oraz, w odpowiednich przypadkach, krajowemu mechanizmowi prewencji, w sposób poufny (art. 16 ust. 1). Jednocześnie, jako pewien rodzaj sankcji, Protokół przewiduje możliwość opublikowania raportu w przypadku odmowy współpracy z Podkomitetem do spraw prewencji bądź podjęcia kroków w celu poprawy sytuacji w świetle jego rekomendacji. W takiej sytuacji Komitet przeciwko torturom, na wniosek Podkomitetu do spraw prewencji, większością głosów swoich członków, po umożliwieniu Państwu Stronie przedstawienia jego stanowiska, może zdecydować o wydaniu publicznego oświadczenia w tej kwestii bądź o opublikowaniu raportu Podkomitetu do spraw prewencji (art. 16 ust. 4).

Ponadto Podkomitet do spraw prewencji publikuje swój raport wraz z jakimikolwiek komentarzami danego Państwa Strony w każdym przypadku, gdy zwróci się o to Państwo Strona. Jeżeli Państwo Strona opublikuje część raportu, Podkomitet do spraw prewencji może opublikować ten raport w całości lub w części (art. 16 ust. 2).

Protokół przewiduje istnienie na płaszczyźnie krajowej tzw. krajowego mechanizmu prewencji. Zgodnie z art. 3 Państwo Strona na poziomie krajowym „tworzy, wyznacza bądź utrzymuje już istniejący” jeden lub kilka krajowych organów wizytujących określanych jako krajowy mechanizm prewencji. Mandat krajowych mechanizmów prewencji obejmuje w szczególności prawo do regularnego sprawdzania sposobu traktowania osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań, przedstawiania właściwym władzom rekomendacji oraz przedstawiania propozycji i uwag odnośnie do obowiązujących oraz projektowanych przepisów prawnych. Podobnie jak w przypadku Podkomitetu do spraw prewencji, krajowym mechanizmom prewencji powinny zostać przyznane szerokie uprawnienia w zakresie dostępu do miejsc zatrzymań oraz kontaktu z osobami pozbawionymi wolności (por. art. 19-20).

Protokół nie określa precyzyjnie, jaki typ instytucji powinien pełnić rolę krajowego mechanizmu prewencji. Wprowadza jedynie wymóg zagwarantowania funkcjonalnej niezależności krajowych mechanizmów prewencji oraz niezależności ich

personelu (art. 18 ust. 1). Z art. 18 ust. 4 Protokołu oraz z dokumentów omawiających przebieg prac nad jego przyjęciem wynika ponadto, że krajowy mechanizm prewencji powinien funkcjonować w oparciu o tzw. „Zasady paryskie”. Zasady te zostały przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w formie rezolucji (rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 48/134 z dnia 20 grudnia 1993 r.); dotyczą statusu i funkcjonowania krajowych instytucji powołanych do ochrony i promocji praw człowieka. „Zasady paryskie” mają formę ogólnych zaleceń i zastosowanie do różnego typu krajowych instytucji zajmujących się ochroną praw człowieka.

Implementacja Protokołu będzie zatem wymagać określenia instytucji pełniącej w Polsce funkcję „mechanizmu krajowego”. Konieczność uniknięcia sytuacji, w której działające w Polsce organy powieląby swoje kompetencje, oraz kwestia ewentualnych kosztów wiążących się z powołaniem odrębnej instytucji przemawiają za powierzeniem tej funkcji instytucji już istniejącej, tj. Rzecznikowi Praw Obywatelskich. W ramach Biura Rzecznika zadania te wykonywałby Zespół Prawa Karnego Wykonawczego, współpracujący w zależności od potrzeb z innymi jednostkami organizacyjnymi Biura. Za powierzeniem tej roli Rzecznikowi Praw Obywatelskich przemawia w szczególności wymóg niezależności krajowego mechanizmu prewencji (por. art. 18 ust. 1 Protokołu), którego nie spełniałby organ funkcjonujący w ramach administracji publicznej.

Zgodnie z art. 30 Protokołu nie jest dopuszczalne składanie do niego zastrzeżeń. W momencie ratyfikacji Państwa Strony mogą natomiast złożyć deklarację odraczającą realizację ich zobowiązań wynikających z części III albo z części IV Protokołu, a więc zobowiązań odnoszących się do międzynarodowego mechanizmu prewencji albo krajowego mechanizmu prewencji. Odroczenie to będzie skuteczne przez maksymalnie trzy lata. Po przedstawieniu uzasadnionych okoliczności i po konsultacji z Podkomitetem do spraw prewencji, Komitet przeciwko torturom może przedłużyć ten okres na następne dwa lata (art. 24). Należy uznać, że w przypadku Polski nie występują przesłanki do złożenia takiej deklaracji.

Związanie Protokołem nie będzie wymagało wprowadzenia zmian ustawodawczych. W szczególności, biorąc pod uwagę określony w Protokole zakres uprawnień krajowego mechanizmu prewencji, nie będzie konieczna nowelizacja ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Konieczne będzie na-

tomiast odzwierciedlenie pełnienia przez RPO tej funkcji w regulaminie organizacyjnym Biura Rzecznika.

Utworzenie Podkomitetu do spraw prewencji nie spowoduje konieczności uiszczania przez Polskę składek na finansowanie jego działalności. Wydatki ponoszone przez Podkomitet do spraw prewencji w związku z realizacją Protokołu są pokrywane przez Organizację Narodów Zjednoczonych (art. 25).

Ratyfikacja Protokołu spowoduje konieczność poniesienia kosztów wiążących się z funkcjonowaniem krajowego mechanizmu prewencji. Zgodnie z założeniami organizacyjnymi przedstawionymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich koszty te wiązałyby się w szczególności z zatrudnieniem 3 osób w wymiarze 2,5 etatu w Zespole Prawa Karnego Wykonawczego, zatrudnieniem na podstawie umów zlecenia i o dzieło konsultantów i ekspertów, wizytacjami miejsc pobytu osób pozbawionych wolności, wydawaniem i rozpowszechnianiem raportów i analiz krajowego mechanizmu prewencji.

Według szacunków Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wydatki na funkcjonowanie krajowego mechanizmu prewencji w skali roku wyniosłyby w sumie 452 000 zł, na co składałyby się:

1) wynagrodzenia osobowe	148 020 zł,
2) pochodne od wynagrodzeń	29 600 zł,
3) zakupy towarów i usług, w tym: umowy o dzieło, ekspertyzy, wydawnictwa	92 000 zł,
4) podróże służbowe krajowe	58 600 zł,
5) podróże służbowe zagraniczne	28 800 zł,
6) wydatki majątkowe, w tym: sprzęt komputerowy i biurowy, samochód osobowy	95 000 zł.

Spodziewać się należy także bieżących kosztów w związku z organizacją wizyt przedstawicieli Podkomitetu do spraw prewencji na terytorium Polski.

Protokół dotyczy wolności, praw i obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, a w szczególności w: art. 30 (godność człowieka), art. 31 (ochrona wolności), art. 40 (zakaz tortur oraz okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego

traktowania i karania; zakaz kar cielesnych) i art. 41 (humanitarne traktowanie), a więc kwestii, o których jest mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 i 5 Konstytucji. Ratyfikacja Protokołu wymaga zatem uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.